

Klimat- och näringslivsdepartementet  
103 33 Stockholm

Ert dnr KN2025/01589

Vårt dnr R-2025-32

Malmö den 14 november 2025

## REMISSVAR

### **Naturvårdsverkets förslag till författningsändringar till följd av revideringen av EU:s avfallstransportförordning**

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Våra medlemmar – landets alla kommuner – ansvarar för att avfall samlas in, återvinns och behandlas på ett hållbart sätt. Det innebär att vi indirekt företräder hela Sveriges befolkning.

Avfall Sverige har också cirka 150 privata företag som associerade medlemmar.

Vi verkar för en hållbar och innovativ avfallshantering där vi samverkar med andra utifrån vårt samhällsansvar. Vår vision är en framtid utan avfall. Därför påverkar, utvecklar och samverkar vi för en framtid där avfall förebyggs, återvinns och ses som en resurs.

Avfall Sverige tackar för möjligheten att lämna remissvar.

#### **1. Sammanfattning**

- Avfall Sverige vill påpeka att exporten av askor till Norge klassas som återvinning, inte bortskaffande.
- En minskning av mottagen asbest för deponi frigör normalt sett inte någon plats för flygaska.
- Kommunala bolag kan till följd av 80/20-regeln (Teckal-undantaget) i offentlig upphandling, vara förhindrade att ta emot avfall som ligger utanför kommunalt ansvar. Det är därför av mycket stor vikt att det även finns privata anläggningar som bidrar till att uppfylla självförsörjnings- och närhetsprincipen.
- Avfall Sverige invänder mot formuleringen av föreslagna 15 kap. 10 a § miljöbalken. Den föreslagna ordalydelsen "*När en myndighet planerar för hantering av avfall*" innefattar även enskilda kommunala nämnder och det är oklart vad kravet innebär för dessa. Det kan varken vara avsikten eller rimligt att kommunen i sin planering ska säkerställa att självförsörjningsprincipen upprätthålls nationellt. Formuleringen bör justeras.
- Avfall Sverige tillstyrker att import och införsel av avfall till Sverige för deponering (D1, D5) ska vara förbjuden även om villkoren uppfylls, om den inte sker i enlighet med överenskommelser om avfallshanteringssamarbete mellan de nordiska länderna samt att Naturvårdsverket får medge undantag från förbudet när det finns synnerliga skäl.

## 2. Synpunkter

Avfall Sverige har följande synpunkter på Naturvårdsverkets konsekvensbeskrivning samt förslag till åtgärder och regeländringar till följd av EU:s nya avfallstransportförordning.

### 2.1 Om avfallsflöden och deponikapacitet (kap. 1.4.1 – 1.4.3)

Det stämmer inte som anges i rapporten att exporten av askor till Norge klassas som bortskaffande. Det klassas som återvinning. I mars år 2021 informerade Naturvårdsverket visserligen om att behandlingen av askor i Norge skulle komma att ses som bortskaffande. Den norska anläggningen har inte, vad Avfall Sverige känner till, klassats som bortskaffande av någon annan nationell myndighet. Efter att mottagaren har genomfört ändringar av sin behandling har nu, i två nyligen avgjorda ärenden, Naturvårdsverket godtagit anmälningar om export av askor till anläggningen i Norge för återvinning, d.v.s. med angivande av R- kod, inte D-kod. Avfall Sverige förväntar sig att denna bedömning av att behandlingsprocessen även kommer att stå fast i kommande prövningar.

Utifrån den information Avfall Sverige har fått, får upphandlingar för omhändertagande av flygaska idag anbud av två aktörer: dels nämnda anläggning hos Noah i Norge, dels Ragn-Sells i Sverige. I upphandlingen erbjuder Noah en lösning där kalken i flygaskan återvinns, d.v.s. ersätter annan kalk som annars skulle användas för stabilisering eller i tillverkning av gips. Kalk är en ändlig resurs, om än på lång sikt, med få producenter. Ragn-Sells erbjuder för närvarande deponering av flygaska, vilket är en tillfällig lösning med anledning av kapacitetsbegränsningar i den nya Ash<sub>2</sub>Salt-processen. Denna process syftar till att återvinna saltet ur askan men är ännu inte i full drift. I dagsläget finns därför begränsade kommersiella möjligheter till återvinning av flygaska inom Sverige. Samtidigt leder situationen till att ett företag med vinstintresse får en monopolliknande ställning. Kapaciteten i Ash<sub>2</sub>Salt-anläggningen är begränsad och en betydande andel av flygaskan (uppskattningsvis 50–80 %) går fortfarande till deponi.

Naturvårdsverket förtydligar i rapporten att vid bedömningen ser man som regel till huvudsyftet med behandlingen. Om ett visst innehåll i avfallet återvinns (t.ex. salt eller kalk i aska) och det är huvudsyftet med behandlingen, ska transporten som regel anses vara avsedd för återvinning. Avfall Sverige noterar att det gäller även om större delen av avfallet därefter måste deponeras.

Detta kan försvåra kommunala anläggningsägares ambitioner att öka återvinningsgraden och bidra till en mer cirkulär hantering av restprodukter.

Naturvårdsverket beskriver i rapporten att svensk deponikapacitet är god för exempelvis deponering av farligt avfall. Avfall Sverige menar dock att det behöver beaktas att det inte är sannolikt att farligt avfall-deponi kan ta emot svenska flygaskor utan förbehandling. Detta med anledning av gränsvärdena för utlakning, se Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2004:10) om deponering. Vad gäller deponier för icke-farligt avfall, kan de däremot ta emot avfall som klassas som farligt på grund av dess asbestinnehåll och är stabilt och ickereaktivt, utan innehåll av andra farliga ämnen än bunden asbest. En minskning av mottagen asbest för deponi frigör alltså normalt sett inte någon kapacitet för flygaska.

Ett exportförbud utan ventiler kan leda till kraftigt ökade kostnader för avsättning av flygaska. Vid en sådan situation kommer kommunala anläggningar att behöva anlägga asktvättar för att minska restfraktionen som klassas som farligt avfall, så att det kan deponeras och klara gränsvärdena. Det kommer att ta tid samt kräver mycket omfattande investeringar med risk för ökade kostnader för avfalls- och fjärrvärmekollektiven, en ökning av mängden avfall till deponi samt en förkortning av livslängden på befintliga deponier.

Som Naturvårdsverket konstaterar är den svenska marknaden för farligt avfall ganska liten med ett begränsat antal behandlingsanläggningar. Kapaciteten för att ta hand om vissa farliga avfall finns bara på enstaka platser i landet. Konkurrensen är liten och medför en hög prisbild. Utmaningar i den nationella beredskapen för att hantera komplexa avfallsslag, medför uppenbar risk för oseriös hantering genom illegal export/utförsel eller dumpning. Avfall Sverige kan bekräfta detta genom den information vi har fått från oroliga konsulter i fastighetsbranschen: att det ibland inte finns någon inom landet som vill ta emot ett farligt avfall som inte ligger under kommunalt ansvar (ibland inte heller då), vilket medför risk för illegal hantering. En liten privat aktör har antagligen sällan de resurser som behövs för att anmälan ska resultera i de förhandsgodkännanden och mellanstatliga överenskommelser som behövs.

Observera också att kommunala bolag till följd av 80/20-regeln (även känd som Teckal-undantaget eller in house-regeln) i offentlig upphandling, kan vara förhindrade att ta emot avfall som ligger utanför den egna medlems- eller ägarkommunens/kommunernas ansvar. Risken är då att privata företag (framför allt småföretag) i stället dumpar avfall som kommunen tvingas att ta om hand till högre kostnader, utan ersättning och på skattebetalarnas bekostnad, i enlighet med ansvaret i gaturenhållningslagen (4 §, lagen 1998:814). Begränsningen medför även att kommuner kan stå ensamma med ett avfall som det inte finns någon lösning för på marknaden – för närvarande aktuellt i fråga om exempelvis radioaktivt icke kärntekniskt avfall som brandvarnare och uranglas. Staten äger inte heller längre någon anläggning för behandling av farligt avfall, som kan säkerställa att självförsörjningsprincipen uppfylls i sådana fall. Det är alltså av *mycket* stor vikt att det även finns privata anläggningar som bidrar till att uppfylla självförsörjnings- och närhetsprincipen.

Avfall Sverige förväntar sig att Naturvårdsverket tilldelas de medel som behövs så att nödvändig export och import samt de mellanstatliga överenskommelser som behövs inte ska fördröjas orimligt långt.

## *2.2 Förslag rörande avfallstransporter för bortskaffande (kap. 2.1.3)*

Det är något svårt att utläsa vad Naturvårdsverket föreslår i denna del.

Avfall Sverige har inte några principiella invändningar mot att det i 15 kap. miljöbalken införs bestämmelser som införlivar principerna om närhet och självförsörjning. Det är dock oklart vad som menas med att när *”en myndighet planerar för hantering av avfall”* ska säkerställas att dessa principer iakttas och upprätthålls. Gäller det även vid upphandling? Formuleringen kan nämligen tolkas som att den inte bara avser nationella

avfallsplaneringen utan även kommuner och kommunala nämnder, vid planering i det enskilda ärendet. Det kan inte vara avsikten, inte heller rimligt, att kommunen måste säkerställa nationell självförsörjning. Vad gäller avfallsplanerna skickas de däremot till länsstyrelsen, som lämpligen kan få i uppgift att granska om planerna i länet sammantaget bidrar till att uppfylla närhets- och självförsörjningsprinciperna.

Avfall Sverige har inte några invändningar mot förslaget i den del som går längre än direktivet, nämligen ” att avfall inte ska vara tillåtet att föra in till (eller ut ur) Sverige för deponering annat än om det sker inom ramen för överenskommelser mellan Sverige och något eller några av de nordiska länderna”. Avfall Sverige godtar detta, under förutsättning att ventilen för synnerliga skäl genomförs och naturligtvis att behövliga överenskommelser ingås.

Avfall Sverige vill i sammanhanget påpeka att Naturvårdsverket verkar göra en alltför snäv tolkning av artikel 11 och av närhets- och självförsörjningsprinciperna i avfallsdirektivets artikel 16, när Naturvårdsverket i tredje stycket kap. 2.1.3 drar slutsatsen att ”saknas bestämmelser i svensk rätt som uttryckligen kräver att avfall ska bortskaffas i Sverige så länge det finns kapacitet här...” som om det är vad förordningen kräver. Artikel 16 syftar dock till att EU som *helhet* blir självförsörjande i fråga om bortskaffande av avfall och så att medlemsstaterna var för sig *närmar* sig detta mål, med hänsyn tagen både till geografiska förhållanden och behovet av specialiserade anläggningar för vissa typer av avfall. EU:s mål om en inre avfallsmarknad innebär en balansering av dessa båda principer: regionala anläggningar kan utveckla och stärka avfallshanteringsmarknaden. Varje medlemsstat måste inte heller förfoga över samtliga anläggningsslag för slutlig återvinning.

Naturvårdsverket konstaterar att ”överenskommelser om avfallshanteringssamarbete” är ett bredare samarbete kring bortskaffande av vissa typer av avfall, som kan ses som ett samarbete inom ramen för artikel 16 avfallsdirektivet och syfta till att säkerställa att avfall kan skickas för bortskaffande till närmast lämpliga anläggning. Avfall Sverige vill lyfta att EU-domstolen fastställt att medlemsstaterna är behöriga att – d.v.s. *får* (inte *ska*) - reglera eller organisera hanteringen av det avfall som avses i artikel 16 i avfallsdirektivet på så sätt att det behandlas vid en sådan anläggning. Avfall Sverige menar att det är viktigt att det anges i plural som ”*någon* av de närmast lämpliga anläggningarna”, för att inte konkurrensen ska hämmas på ett olämpligt sätt. Om det finns flera nordiska anläggningar som är lämpliga, men har olika prissättning och miljöprestanda, ska inte avsändaren tvingas att skicka avfallet till den som är närmast. Sveriges avlånga land och med stora områden som har låg befolkningstäthet, hamnar närhets- och självförsörjningsprinciperna lätt i strid mot varandra. Det kan vara mer effektivt, miljömässigt och ekonomiskt förnuftigt att behandla eller bortskaffa avfallet i anläggningar utanför den egna nationella gränsen. Konsekvensbedömningen redogör inte för vad en begränsad konkurrens kan medföra.

Avfall Sverige vill klarlägga att artikel 44.2 f inte förbjuder import av blandat kommunalt avfall för återvinning från tredjeländer med EU-likvärdiga standarder. I gränsregioner i Tyskland, Österrike eller Italien mot EFTA-landet Schweiz, eller mellan Sverige och EES-

landet Norge till exempel, finns långvariga återvinningsavtal när det gäller energiåtervinning av restavfall samt rötning av matavfall. Dessa avtal drivs inte av kostnadsbesparingar eller undvikande av EU-regler, utan av närhet, effektivitet och miljöprestanda. Att tvinga kommunerna att omdirigera avfall till mer avlägsna men nationella anläggningar skulle bland annat motsäga närhetsprincipen, öka transportrelaterade utsläpp och leda till högre kostnader för kommuner och taxekollektiv.

I gränsområden med Finland och Norge kan det också hända att fastigheter ligger så lokaliserade, att insamling av avfall i enlighet med det kommunala ansvaret behöver ske med transit genom grannlandet, eller hanteras av grannlandets kommun inom ramen för en överenskommelse om regionalt avfallshanteringssamarbete mellan länderna.

Naturvårdsverkets bör fortsatt, såsom enligt nuvarande bestämmelse i 8 kap. 5 § avfallsförordningen, ges rätt att ingå överenskommelser med Finland och Danmark om ett mindre strikt anmälningsförfarande för transporter av avfall inom vissa gränsområden mellan de berörda länderna.

### *2.3 Avgifter samt roller och ansvar (kap. 3 och 4)*

Avfall Sverige har inte något att invända mot Naturvårdsverkets förslag om handläggningsavgifter eller avgifter för återtagande av avfallstransporter stoppade i annat land.

Avfall Sverige tillstyrker förslaget att uppgifter som lämnas till Naturvårdsverket enligt avfallstransportförordningen får användas för framställande av statistik.

### *2.4 Sanktioner (kap. 5)*

Avfall Sverige anser att endast de allvarligaste överträdelserna ska vara straffbelagda. Andra överträdelser där avfallstransportförordningen kräver sanktion, exempelvis avvikelser från en godkänd anmälan, bör i stället beläggas med miljöstraffavgift.

Avfall Sverige delar Naturvårdsverkets bedömning att vissa sanktioner som listas i avfallstransportförordningen är främmande i det svenska miljörättsliga sanktionssystemet. Naturvårdsverket har inte närmare utrett förutsättningarna för att införa dessa, men Avfall Sverige vill påtala att sanktionen *Uteslutning från upphandlingsförfaranden* skulle vara till fördel för kommunerna som upphandlare av avfallstjänster, dock under förutsättning att det fanns ett tillgängligt nationellt register där uteslutningsbeslut framgår.

### *2.5 Definitioner, digitalisering och språk m.m. (kap. 6)*

Avfall Sverige tillstyrker att det, som ett rättsligt förtydligande av avfallstransportförordningens ”under avsändarlandets jurisdiktion”, ska övervägas ett krav i svensk lagstiftning att den som anmäler en transport från Sverige eller organiserar en informationspliktig transport från Sverige, också ska vara etablerad eller skriven här.

Avfall Sverige har erfarit att Naturvårdsverket, med anledning av digitaliseringskraven i avfallstransportförordningen som till största del ska börja tillämpas redan den 21 maj 2026, har påbörjat sitt arbete med digitalisering av processerna för att lämna och utbyta information som rör gränsöverskridande avfallstransporter (DIWASS). Naturvårdsverket kommer att tillhandahålla det nationella system som ska vara interoperabelt med det centrala EU-gemensamma digitala system som EU-kommissionen tillhandahåller. Där kommer all kommunikation att ske rörande anmälningspliktigt avfall, informationspliktigt avfall och/eller förhandsgodkända anläggningar för aktörer i det egna landet. Naturvårdsverket har bjudit in bland annat Avfall Sverige till att delta i en grupp med företrädare från branschen som kan ge input och testa nya system. Det är positivt.

Avfall Sverige tillstyrker Naturvårdsverkets förslag om att förutom svenska och engelska ska även danska och norska vara möjligt att använda vid kommunikation med svensk behörig myndighet i ärenden enligt förordningen. Det underlättar det nordiska samarbetet.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår seniora miljöjurist Andrea Hjärne, [andrea.hjarne@avfallsverige.se](mailto:andrea.hjarne@avfallsverige.se) samt vår rådgivare för deponerings- och avfallsanläggningar, Fredrika Stranne, [fredrika.stranne@avfallsverige.se](mailto:fredrika.stranne@avfallsverige.se), telefon 040-35 66 00.

Med vänlig hälsning  
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist  
Ordförande



Tony Clark  
Vd